

устраняющие недостатки прежних Конституций. Каждый этап развития конституционного законодательства определяет качественно новый период в истории развития государства Казахстан и отражает утверждения новых концептуальных положений на пути демократического развития Республики Казахстан.

Список литературы:

1. Конституция Республики Казахстан, была принята 28 января 1993 года. – Алматы, 1993
2. Конституция Республики Казахстан 30 августа 1995 года. - Алматы, 1995г.
3. Закон Республики Казахстан от 21.05.2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 22.05.2007г.
4. Закон Республики Казахстан от 2 февраля 2011 года № 403 «О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 03.02.2011. - № 38-39.
5. Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»// Казахстанская правда. 10.03.2017г.
6. Тусупова А. Историко-правовой анализ развития конституционного законодательства Республики Казахстан // <http://group-global.org/ru/publication/15945-istoriko-pravovoy-analiz-razvitiya-konstitucionno-zakonodatelstva-respubliki>
7. Зиманов С. Конституция и Парламент Республики Казахстан. –Алматы. 1996 год- 352с.
8. История конституционализма в Казахстане // Казахстан: 20 лет независимости// под общ. ред. Б.К. Султанова. – Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2011. - с. 10-16. – 408с.
9. Калишева Н. Этапы становления и развития конституционного законодательства в Республики Казахстан // Вестник КНЮА. Бишкек, 2012. - №2
10. Медеуова Д.Т. Новый этап конституционной реформы Республики Казахстан // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. Международная научная конференция. Москва, 22-23 ноября 2007г. –М.,2007.

ОПЫТ РОССИИ В АДАПТАЦИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К ТРЕБОВАНИЯМ ВТО В СФЕРЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ

*Шумилов В.М. доктор юридических наук, профессор,
заведующий Кафедрой международного права
ВАВТ МЭР РФ*

Введение.

В ходе ведения переговоров о вступлении России во Всемирную торговую организацию (ВТО) и после присоединения к ВТО (2012), среди прочих связанных с этим проблем правового характера, встал вопрос о состоянии и перспективах развития в стране образовательной сферы в свете обязательств по праву ВТО .

Этот вопрос возник потому, что среди международных договоров, составляющих «пакет ВТО», есть Генеральное соглашение по торговле услугами – ГАТС (13). Этим, глобальным по сути, Соглашением в отношении между государствами вводятся правила международной торговли сотнями видов услуг, среди которых оказался и сектор образовательных услуг (1). Сфера, которая всегда казалась частью социальной жизни и общественного устройства, приобрела коммерческое измерение. Соглашение, как и другие акты, приложенные к Марракешскому Соглашению об учреждении ВТО (21), требует от государств-участников адаптировать свое законодательство к нормам ГАТС: изменить, заменить, дополнить действующие акты и нормы. Соглашение – ни много, ни

мало – в качестве общего принципа требует открыть сектора услуг для иностранного присутствия, для «свободной» конкуренции (на определенных условиях и с определенными исключениями). (11)

Просто так, безоговорочно, открыть образовательную сферу для свободного конкурентного присутствия иностранного элемента большинство стран не решилось, учитывая особый характер этой сферы, которая является хранителем национальной культуры, носителем исторического сознания, воспитывает молодые поколения граждан на соответствующих цивилизационных ценностях и обеспечивает преемственность поколений. Государства-члены ВТО использовали различные приемы и методы правового регулирования, чтобы адаптировать национальные образовательные системы к нормам ГАТС, тем более что ГАТС предоставляет достаточно широкие рамки для этого.

Подготовка российского госаппарата к адаптации норм соглашений ВТО, в том числе в образовательной сфере, шла все годы переговоров о вступлении в ВТО и после них; она потребовала существенных коррективов во всей правовой системе страны, и в частности глубокой ревизии законодательства об образовании, а на практике – подтолкнула к существенной трансформации образовательного пространства для современных нужд (как это понимается профессиональными управленцами).

В частности, в 2012 году была принята новая редакция Закона «Об образовании в Российской Федерации» (14); впоследствии Закон регулярно корректировался и дополнялся; некоторые другие акты были признаны утратившими силу. В преддверии завершения переговоров о вступлении ВТО в России был принят также обновленный Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» (15), согласно которому образовательные услуги подлежат лицензированию; особенности лицензирования образовательной деятельности отражены в Законе об образовании (ст. 6, п. 7). Обновлению также подвергся Гражданский кодекс – ГК (16), например положения, касающиеся юридических лиц. Согласно ГК, юридическими лицами являются и некоммерческие организации, в том числе образовательные учреждения. Именно они в основном производят и поставляют образовательные услуги. После многократных экспериментов созданы в конечном счете два министерства, управляющие образовательным пространством: Министерство просвещения и Министерство науки и высшего образования. На развитие российской образовательной сферы определенное влияние оказала и оказывает принятая в Европе Болонская система (переход на ЕГЭ; три этапа высшего образования: бакалавриат, магистратура, аспирантура; академическая мобильность; непрерывное образование; «двойные дипломы» и т.д.). (10)

Следует также иметь в виду, что система образования в России состоит из двух взаимосвязанных частей – государственного и частного образования. Образовательные учреждения, финансируемые из частных источников, находятся в более «свободном» правовом поле, чем государственные учреждения.

Тем не менее, оба сектора образовательной сферы в стране прошли под влиянием права ВТО через мощные трансформации, и изменения (2); нововведения на всех уровнях образования еще не завершены до сих пор. Организация, структура и состояние современной системы образования в России раскрываются довольно широким кругом источников (6;7;8;9).

Российские вузы, например, получили право создавать за рубежом филиалы; зарубежные вузы также присутствуют в России. Российские заведения активно сотрудничают с зарубежными партнерами: заключают договоры, направляют друг к другу на обучение группы школьников и студентов. В России введены квоты на обучение иностранных граждан за счет государственных стипендий. Практикуются дистанционные образовательные программы. Россия по международным договорам со многими странами взаимно признает документы об образовании и квалификации – этим снимается важный барьер на пути услуг и поставщиков услуг (4). Правовое регулирование образовательной сферы в России основывается, среди прочего, на принципах светского характера

образования, автономии образовательных организаций; недопустимости ограничения конкуренции в сфере образования (6, с.17). Особый, льготный, правовой режим образовательной деятельности установлен на территории инновационного центра «Сколково» (ст. 1, п.4/3) (14).

Какие положения ГАТС учитывались при реорганизации образовательной системы и российского законодательства в образовательной сфере?

ГАТС содержит две группы обязательств, которые члены ВТО должны взять на себя: первая группа – это «общие» обязательства, т.е. принципиальные нормы, которые должны быть имплементированы во внутреннее право государств, прежде всего требование об установлении режима наибольшего благоприятствования (РНБ) и национального режима для всех видов услуг и поставщиков услуг из всех стран-участниц. «Общие обязательства» по ГАТС распространяются на всю систему образования России – как государственный ее сектор, так и на образовательные услуги в частном секторе.

Вторая группа обязательств по ГАТС – так называемые «специфические (или «конкретные») обязательства». Они формулировались в ходе переговоров о вступлении в ВТО с учетом интересов России и встречных предложений государств-партнеров. Эти обязательства касаются предоставления РНБ и/или национального режима либо отказа в таком предоставлении; зафиксированы они в Протоколе о присоединении к ВТО – в Приложении к Протоколу (20). Эти обязательства касаются только частных образовательных учреждений.

Чтобы понять логику адаптации положений ГАТС правовой системой России, нужно обратить внимание на способы поставки услуг, в частности в образовательной сфере (3). Всего выделено четыре способа поставки услуг: первый способ – это когда границу пересекает сама услуга, ее результат; когда услуга оказывается дистанционно; второй способ – это когда потребитель едет в чужую страну, чтобы получить услугу, например, учиться, получить образование там; третий способ – когда иностранный поставщик и/или производитель услуги учреждает в соответствующей стране за рубежом, например в России, так называемое «коммерческое присутствие», то есть создает юридическое лицо или приобретает долю в капитале уже созданной структуры. Зарубежные партнеры, инвесторы часто заявляли о желании открыть в России разного рода образовательные учреждения либо так или иначе получить контрольный пакет для управления российскими учреждениями. Четвертый способ поставки услуг – это когда гражданин иностранного государства приезжает, чтобы напрямую оказать услугу потребителю (покупателю, заказчику) на месте, например прочитать курс лекций в российском вузе.

Закон РФ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» 2003 года (ст. 33) (17) приводит более развернутую картину способов поставки услуг, которая, впрочем, укладывается в классификацию ГАТС.

Указанные способы поставки услуг прикладываются ко всем видам/секторам услуг. Имеется много взглядов на классификацию услуг вообще и образовательных услуг в частности (5). По классификации ГАТС (12), различаются услуги: в области начального (дошкольного) образования; среднего образования; высшего образования; услуги образования для взрослых, не вошедшие в предыдущие сектора; прочие услуги (типа подготовки к экзаменам или разного рода бизнес-курсы). Именно эта классификация положена в основу российских обязательств, зафиксированных в Протоколе о присоединении России к ВТО (18) – в Приложении по услугам (20). И она же в целом заложена в российское законодательство, хотя в Законе об образовании указывается большой ряд видов и уровней образования (ст. 10).

Задача открыть сферу образовательных услуг для «коммерческого оборота» решается по ГАТС следующим инструментарием в руках государства по каждому способу поставки услуг:

- а) путем предоставления или непредоставления РНБ для допуска в страну иностранных услуг и поставщиков услуг;
- б) путем предоставления или непредоставления национального режима иностранным услугам и поставщикам услуг, оказавшимся/находящимся в стране.

Этот инструментарий используется в России дифференцированно, в зависимости от государственного или частного сектора образования. РНБ и национальный режим в той или иной степени внедрен в образовательную систему в целом. Только государственная (преобладающая) часть системы образования защищена от «излишнего» присутствия иностранных услуг и поставщиков услуг обязательным лицензированием отдельных видов деятельности; на нее не распространяются «специфические обязательства» по Протоколу о присоединении к ВТО; в нее заложен примат законодательного регулирования над международно-правовым регулированием по ГАТС. А либерализация сектора образовательных учреждений частного финансирования осуществляется посредством «специфических обязательств», закрепленных в Протоколе о присоединении к ВТО – по видам образовательных услуг и способам их поставки. Совокупность всех указанных форм и инструментов регулирования делает управление развитием системы образования в требуемую правом ВТО сторону делом многоуровневым, многоэтапным, сложным.

В Законе об образовании, например, (ст. 4, п. 3/5) среди задач поименована задача «создания условий для получения образования в Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства». Это означает, что для иностранных физических лиц, желающих получить образование в России, будут открыты все пути для этого. Другими словами, речь идет о либерализации законодательства в части второго способа поставки, предусмотренного текстом ГАТС. Однако в статье 6 (п. 7а) предусмотрено лицензирование организаций, оказывающих услуги по программам высшего образования, – таким образом, ограничивается возможность оказания услуг по третьему способу поставки.

В Приложении по услугам Протокола о присоединении России к ВТО (п.5. «Услуги в области образования») зафиксированы следующие «специфические обязательства» применительно к частной образовательной сфере: Россия не будет устанавливать ограничения на предоставление РНБ и национального режима в отношении начального и среднего образования по первому и второму способу поставки (есть, впрочем, некоторые нюансы в части субсидирования). Образовательные учреждения из-за рубежа в области начального и среднего образования могут присутствовать в России только в форме российского юридического лица (третий способ поставки). По четвертому способу поставки (перемещение физических лиц-поставщиков услуг) обязательства не были взяты; значит, Россия сохраняет то регулирование, которое уже имеется, корректируя его по своему усмотрению в соответствии со сложившимися условиями.

По секторам высшего образования и «образования для взрослых» Россия также не вводит ограничений по первому и второму способам поставки услуг, а по третьему и четвертому способам поставки никаких обязательств в части предоставления РНБ и национального режима не приняла. Это вполне коррелируется с положением Закона об образовании о том, что сфера высшего образования подлежит лицензированию.

В Законе об образовании предусмотрена также компетенция соответствующих министерств по реализации в России международных программ (ст. 6, п. 1/4), т.е. допуск иностранного, или совместного, образовательного продукта в страну, скорее всего, будет открыт (первый и второй способы поставки).

Вместе с тем, в России лицензируются разнообразные стороны образовательной деятельности: деятельность российских образовательных учреждений, расположенных за границей или созданных по международным договорам; деятельность иностранных организаций, осуществляющих деятельность в России и т.п. (14, ст. 6, п.7).

Еще одно важное обстоятельство: образование – это предмет совместного ведения России и ее регионов; отдельные образовательные учреждения создаются на муниципальном уровне органами местного самоуправления. Следовательно, соблюдение правил ГАТС требует контроля на всех указанных уровнях.

И, наконец, надо иметь в виду, что правовое регулирование системы образования в России находится в полном соответствии с нормами двусторонних и многосторонних договоров, заключенных Россией с иностранными государствами, в том числе с государствами ЕАЭС/СНГ.

В рамках ЕАЭС юридически закреплён приоритет права ВТО, а значит и ГАТС, над нормами соглашений ВТО.

Заключение и выводы.

Адаптация российской правовой системы под право ВТО, и в частности системы образования России – под нормы ГАТС, потребовала реальной трансформации всей образовательной сферы. При этом учитывались также требования Болонской системы. Преобразования в образовательном пространстве заняли много времени и в целом завершены; система внутреннего правового регулирования по стандартам ГАТС/ВТО сложилась. Заключаемые Россией двусторонние международные договоры по образовательной проблематике учитывают приоритет норм ВТО над нормами этих международных договоров и нормами законодательства.

Управление развитием системы образования, ее правовое регулирование опирается на общую линию постепенного устранения ограничений для присутствия иностранных услуг и поставщиков услуг – как в государственном, так и в частном секторе образовательных услуг. Либерализация этого правового режима идет путем предоставления РНБ на этапе доступа услуг, и путем предоставления национального режима услугам и поставщикам услуг, оказавшимся на территории России. Наиболее либеральный режим сложился по первому и второму способам поставки: когда сама услуга может свободно перемещаться за рубеж как импорт и как экспорт; и когда российский потребитель образовательной услуги может получить ее за рубежом или иностранный потребитель – в России. По третьему способу поставки («коммерческое присутствие») ограничений почти нет в сфере начального и среднего образования, но никаких обязательств не принято в отношении высшего образования: оно подлежит государственному лицензированию. По четвертому способу поставки (приезд физического лица-иностранного поставщика образовательной услуги в страну) обязательств не принято; это означает, что остается то регулирование, которое сложилось.

Многоуровневый правовой инструментарий регулирования образовательной сферой в русле права ГАТС/ВТО делает управление все системой образования в России делом достаточно сложным.

Список литературы:

1. Шумилов В.М. Право ВТО. – М.: Юрайт, 2014. – С. 140-146
2. Романова М.М. Специфика и особенности образовательных услуг в сфере услуг. // Экономика. Статистика и информатика. – 2014. – № 2. – С. 13-16
3. Анализ рисков и потенциальных возможностей российского образования в условиях присоединения к ВТО. / Научное издание. Отв. редактор М.В. Ларионова – М.: ГУ ВШЭ, 2007. – 374 с.
4. Гущина Ю.И. Влияние ВТО на российский рынок образовательных услуг: мифы и реальность. // Креативная экономика. – 2012. - № 6. – С. 80-85
5. Левчук О.В. Классификация образовательных услуг. – 2013. // <https://nsportal.ru/vuz/pedagogicheskie-nauki/library/2013/04/28/klassifikatsiya-obrazovatelnykh-uslug>
6. Ожиганова М. В. Образовательное право. – Екатеринбург: РГППУ, 2021. – 145 с.

7. Пашенцев Д.А. Образовательное право./ Учебник. – М.: Инфра-М, 2021. – 180 с. // <https://znanium.com/read?id=368493>
8. Козырин А.Н., Трошкина Т.Н. Образовательное право России. / Учебник. Книга 1. – М.: ВШЭ, 2019. – 799 с. // https://id.hse.ru/data/2019/03/13/1184836810/%D0%9E%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE-%D1%83%D1%87%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82.pdf
9. Селиверстова О.И. Модернизация системы образования в свете присоединения России к ВТО. // Высшее образование в России. – 2013. - № 2. – С. 9-16
10. Грызунов Ю.А., Закс И.О. Что такое Болонский процесс? // Вопросы образования. – 2006. - № 11/3. – С. 67-72; Борисов В.В. Болонский процесс в Европе и в России: пути реформирования высшего образования. // Экономика образования. – 2011. - № 3. – С. 105-113.
11. Ларионова М.В. ГАТС. Мифы и факты состояния переговоров в сфере образовательных услуг. – Вестник международных организаций. – 2007. - № 6. – С. 4-9
12. Классификатор услуг ГАТС (с кодами СРС). // <https://studylib.ru/doc/2640380/klassifikator-uslug-gats--%C2%ABklassifikacionnyj>
13. Генеральное соглашение по торговле услугами. Текст. // <https://www.wto.ru/about-WTO/WTO-agreements/>
14. Закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36698/page/1>
15. Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/33139>
16. Гражданский кодекс Российской Федерации (первая часть - от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ; вторая часть – от 26 января 1996 года № 14-ФЗ; третья часть – от 26 ноября 2001 года № 146-ФЗ; четвертая часть – от 19 декабря 2006 года № 230-ФЗ) // <https://www.zakonrf.info/gk/?yclid=14293645476198350847>
17. Закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20277>
18. Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации (1994)
19. Доклад Рабочей группы по присоединению Российской Федерации к всемирной торговой организации. / Документы WT/ACC/ RUS/70; WT/MIN(11)/2 от 16 ноября 2011 года. – С. 411-427 (параграф 1354 и след.)// <https://minpromtorg.gov.ru/docs/#!911>
20. Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 года. // <https://docs.cntd.ru/document/902339157>
21. Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации. // <https://docs.cntd.ru/document/1902152>